



DOI: <https://doi.org/10.38035/jsmd.v4i1>  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Perlindungan Hukum Masyarakat atas Tanah dalam Sengketa Hak Guna Usaha

Tabhina Putri Indraatmaja<sup>1</sup>, Muhammad Ilham Putra Hashandy<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Indonesia, [01051240217@student.uph.edu](mailto:01051240217@student.uph.edu)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Indonesia, [01051240153@student.uph.edu](mailto:01051240153@student.uph.edu)

Corresponding Author: [01051240217@student.uph.edu](mailto:01051240217@student.uph.edu)

**Abstract:** *Disputes over Land Use Rights (HGU) are a critical issue in Indonesian agrarian law, typically arising from discrepancies between legal norms and land administration practices. This study aims to analyze the legal protection of communities' land rights in HGU disputes, improve the quality of land administration practices, and examine the role of the Administrative Court (PTUN) in resolving such disputes. This study employs a normative legal method using a legislative and case-based approach. Data analysis employs qualitative methods. The findings indicate that legal protection for communities is implemented through preventive and repressive mechanisms. Preventive protection is carried out through verification of physical and legal data, procedural transparency, community participation, and land mediation; however, its implementation remains suboptimal due to weak administration and data inconsistencies. Repressive protection is carried out through dispute resolution mechanisms, particularly through the Administrative Court (PTUN), which plays a role in reviewing the legality of administrative decisions based on authority, procedure, and substance in accordance with the General Principles of Good Governance. The main obstacles include overlapping rights, a lack of transparency, and weak enforcement of decisions. Therefore, strengthening land governance is necessary through improved data quality, transparency, optimized mediation, and the effective role of the Administrative Court to ensure legal certainty and justice for.*

**Keyword:** *Legal Protection, Land Rights, Land Use Rights Disputes, National Land Agency.*

**Abstrak:** Sengketa Hak Guna Usaha (HGU) merupakan persoalan krusial dalam hukum agraria Indonesia yang umumnya dipicu oleh ketidaksesuaian antara norma hukum dan praktik administrasi pertanahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum masyarakat atas tanah dalam sengketa HGU, memperbaiki kualitas tindakan administrasi pertanahan serta menilik peran Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam penyelesaiannya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus. Teknik analisis data menggunakan metode analisis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum masyarakat dilakukan melalui mekanisme preventif dan represif. Perlindungan preventif dilakukan melalui verifikasi data fisik dan yuridis, keterbukaan prosedur, partisipasi masyarakat, serta mediasi pertanahan, namun implementasinya masih belum optimal akibat lemahnya administrasi dan ketidaksinkronan data. Perlindungan represif dilakukan melalui mekanisme penyelesaian sengketa, khususnya melalui PTUN yang berperan menguji legalitas keputusan administrasi berdasarkan

kewenangan, prosedur, dan substansi sesuai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Kendala utama meliputi tumpang tindih hak, kurangnya transparansi, dan lemahnya pelaksanaan putusan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan tata kelola pertanahan melalui peningkatan kualitas data, transparansi, optimalisasi mediasi, serta efektivitas peran PTUN guna menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat.

**Kata Kunci:** Perlindungan Hukum, Hak Atas Tanah, Sengketa Hak Guna Usaha (HGU), Badan Pertanahan Nasional (BPN).

---

## PENDAHULUAN

Perlindungan hukum terhadap masyarakat atas tanah dalam sistem hukum di Indonesia mengakar pada prinsip penguasaan negara atas sumber daya agraria sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Dalam hal ini, negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, memiliki kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan hubungan hukum atas tanah guna mencapai kemakmuran rakyat (Harsono, 2007). Sehingga salah satu instrumen hukum yang diberikan oleh negara kepada subjek hukum tertentu untuk mengusahakan tanah negara dalam jangka waktu tertentu disebut sebagai Hak Guna Usaha (HGU). Pemberian HGU tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh kewajiban untuk menghormati hak-hak pihak lain, termasuk masyarakat yang telah menguasai atau memiliki tanah secara sah, baik berdasarkan hukum adat maupun hukum positif nasional (Santoso, 2012). Secara normatif, perlindungan hukum masyarakat tercermin dalam kewajiban pemerintah. Dalam hal ini merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN wajib memastikan bahwa setiap penerbitan HGU telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan serta berlandaskan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dapat meliputi asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas larangan penyalahgunaan wewenang. Pelanggaran terhadap asas-asas tersebut dapat menyebabkan suatu keputusan administratif menjadi cacat hukum (Indroharto, 2002).

Perlindungan hukum terhadap masyarakat atas tanah diperkuat dari adanya prinsip pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA. Pengakuan ini mengandung implikasi bahwa negara tidak dapat secara sewenang-wenang memberikan HGU di atas tanah yang masih berada dalam penguasaan masyarakat adat tanpa melalui mekanisme yang sah dan adil (Siahaan, 2004). Jika melihat dariacamata normatif, perlindungan hukum telah diatur secara komprehensif. Namun, terjadinya penyimpangan dalam penerbitan HGU merupakan bukti konkret masih terdapat ketimpangan dalam norma hukum dan praktiknya. Fenomena tumpang tindih antara HGU dan tanah yang telah dikuasai masyarakat secara sah menjadi salah satu bentuk nyata dari kegagalan administrasi pertanahan. Dalam banyak kasus, proses identifikasi dan verifikasi status tanah tidak dilakukan secara cermat, sehingga mengakibatkan penerbitan HGU di atas tanah yang telah memiliki hak atau dikuasai secara turun-temurun oleh masyarakat (Santoso, 2012). Kondisi ini menjadi semakin rumit ketika masih terdapat kurangnya transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penerbitan HGU. Masyarakat seringkali tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak langsung terhadap hak-hak mereka. Hal ini bertentangan dengan prinsip keterbukaan dan partisipasi publik dalam AUPB (Hadjon, 1987).

Perlindungan hukum terhadap masyarakat dalam sengketa HGU dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk utama, yaitu perlindungan preventif dan represif. Perlindungan preventif diwujudkan melalui pengaturan normatif yang mengharuskan pemerintah untuk melakukan verifikasi status tanah secara menyeluruh sebelum menerbitkan HGU. Selain itu, keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat harus dijamin agar masyarakat dapat menyampaikan keberatan sebelum keputusan diterbitkan (Hadjon, 1987). Selanjutnya, perlindungan represif diberikan melalui mekanisme penyelesaian sengketa, baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi. Dalam konteks litigasi, masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk membatalkan keputusan pemberian HGU yang dianggap melanggar hukum (Marzuki, 2017). Selain melalui PTUN, penyelesaian sengketa juga dapat dilakukan melalui mediasi atau mekanisme alternatif penyelesaian sengketa (ADR). Namun demikian, efektivitas mekanisme non-litigasi seringkali bergantung pada keseimbangan posisi para pihak, yang dalam praktiknya cenderung tidak seimbang antara masyarakat dan korporasi. perlindungan atas tanah tidak hanya dilihat sebagai persoalan hukum agraria, tetapi juga sebagai bagian dari hak asasi manusia. Hak atas tanah berkaitan erat dengan hak atas kehidupan yang layak, hak atas tempat tinggal, serta hak atas penghidupan (Siahaan, 2004). Dalam hal ini, negara memiliki kewajiban untuk menghormati (to respect), melindungi (to protect), dan memenuhi (to fulfill) hak-hak tersebut. Oleh karena itu, setiap kebijakan terkait pemberian HGU harus mempertimbangkan dampaknya terhadap masyarakat, khususnya kelompok rentan.

Berdasarkan uraian tersebut, perlindungan hukum terhadap masyarakat dalam sengketa HGU merupakan isu yang cukup kompleks dan memerlukan kajian mendalam. Oleh karena itu, penelitian ini akan membahas dua rumusan masalah, yaitu terkait perlindungan hukum masyarakat atas tanah dalam sengketa Hak Guna Usaha dan peran PTUN dalam menyelesaikan sengketa Hak Guna Usaha yang merugikan masyarakat. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan hukum agraria serta memperkuat perlindungan hukum bagi masyarakat.

## **METODE**

### **Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif-analitis. Jenis penelitian ini dipilih karena fokus kajian terletak pada pengujian norma, asas, dan putusan yang berkaitan dengan perlindungan hukum masyarakat atas tanah dalam sengketa Hak Guna Usaha (HGU), termasuk pengawasan terhadap tindakan administrasi pertanahan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (Apriliastuti, D., & Handayani, 2025).

### **Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah keterkaitan norma dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021. Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji putusan pengadilan yang berkaitan dengan penerbitan, perpanjangan, pembatalan, maupun tumpang tindih HGU (Febrianasari, W., Koeswahyono, I., & Supriyadi, 2021). Adapun pendekatan konseptual dipergunakan untuk menelaah konsep perlindungan hukum, kepastian hukum, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, fungsi sosial tanah, dan keadilan agraria (Parihah, 2022).

### **Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan

perundang-undangan di bidang agraria dan peradilan tata usaha negara serta putusan pengadilan yang relevan dengan sengketa HGU (Kurniati, N., & Fakhriah, 2017). Bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal nasional, hasil penelitian, dan pendapat akademik yang membahas perlindungan hukum atas tanah, mediasi pertanahan, sengketa tumpang tindih hak, serta peran PTUN dalam penyelesaian sengketa administrasi pertanahan. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks hukum yang digunakan untuk memperjelas istilah serta membantu penelusuran bahan hukum. Penggunaan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini penting untuk memperkaya analisis, terutama yang berkaitan dengan pengaturan HGU, peran mediasi oleh BPN, tumpang tindih hak atas tanah, dan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang dirugikan oleh administrasi pertanahan (Rizaldi, M., Mujiburohman, D. A., & Pujiriyani, 2023).

### **Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Teknik ini dilaksanakan dengan cara menelusuri, menginventarisasi, mengklasifikasikan, dan menyeleksi bahan hukum berdasarkan otoritas, relevansi, serta keterkaitannya dengan rumusan masalah penelitian. Penelusuran bahan hukum dilakukan secara sistematis terhadap regulasi, putusan, dan artikel ilmiah yang secara khusus membahas konflik HGU, penyelesaian sengketa pertanahan, dan perlindungan hak atas tanah masyarakat (Sa'adah, K., Saputra, R., & Fitriana, 2025).

### **Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teknik penafsiran hukum dan penalaran deduktif. Tahap analisis dimulai dari inventarisasi dan sistematisasi norma yang mengatur HGU, hak atas tanah masyarakat, serta kewenangan PTUN. Selanjutnya dilakukan penafsiran terhadap ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan hukum preventif dan represif. Norma-norma tersebut kemudian dihubungkan dengan pertimbangan hukum dalam putusan yang relevan untuk menilai apakah mekanisme perlindungan yang tersedia telah memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat (Sa'Adah, W. N., & Franciska, 2026).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kedudukan Hak Guna Usaha dan Titik Rawan Sengketa dengan Masyarakat**

Hak Guna Usaha adalah hak atas tanah yang memberi kewenangan kepada subjek hukum untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara bagi kegiatan pertanian, perkebunan, perikanan, atau peternakan dalam jangka waktu tertentu. Kedudukan HGU dalam sistem hukum agraria Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konstruksi dasar UUPA yang menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dengan kewenangan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar itu, HGU bukan hak milik yang memberi kebebasan mutlak, melainkan hak yang lahir dari kebijakan negara, tunduk pada syarat administratif, tujuan penggunaan, jangka waktu, dan fungsi sosial tanah. Perumusan ini menegaskan bahwa HGU harus dipahami sebagai instrumen pengelolaan tanah untuk kegiatan usaha, bukan sebagai dasar pembenaran untuk meniadakan kepentingan hukum masyarakat yang telah lebih dahulu memiliki hubungan dengan tanah yang sama (Amrin, 2023).

Kedudukan HGU selalu berada dalam tegangan antara kepastian berusaha dan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah yang hidup dalam masyarakat. Pemegang HGU memang memperoleh perlindungan hukum selama hak itu diberikan sesuai prosedur, memiliki objek yang jelas, serta digunakan menurut peruntukannya. Akan tetapi, perlindungan tersebut tidak dapat dibaca secara terpisah dari asas fungsi sosial tanah. Artinya, tanah yang diberikan dengan HGU tetap berada dalam rezim hukum publik yang mewajibkan negara memastikan bahwa pemberian hak tidak menimbulkan ketidakadilan struktural. HGU tidak boleh diperlakukan sebagai instrumen yang secara otomatis mengesampingkan penguasaan masyarakat, terlebih jika pada bidang tanah tersebut terdapat riwayat penggarapan,

penghunian, penggunaan turun-temurun, atau klaim hak ulayat yang seharusnya diverifikasi sebelum keputusan administratif diterbitkan. Kedudukan HGU pada dasarnya bersifat terbatas, bersyarat, dan selalu harus diuji terhadap tujuan sosial pembentukan hukum agraria nasional (Azmi, A. U., & Aminah, 2024).

Titik rawan sengketa mulai tampak ketika konstruksi normatif tersebut tidak dijalankan secara cermat pada tingkat administrasi pertanahan. Konflik sering lahir bukan semata-mata karena norma hukumnya tidak tersedia, melainkan karena terdapat jurang antara prosedur administratif dan keadaan faktual di lapangan. Pemberian atau perpanjangan HGU kerap berbenturan dengan kenyataan bahwa tanah yang dimohonkan ternyata telah dikuasai, digarap, atau dimanfaatkan masyarakat dalam waktu lama. Dari sinilah letak persoalan utama: hukum administrasi pertanahan cenderung bekerja melalui dokumen, peta, dan riwayat formal, sedangkan masyarakat sering bertumpu pada penguasaan nyata, sejarah pemanfaatan, atau legitimasi sosial yang belum seluruhnya terdokumentasi secara sempurna.

Kerawanan berikutnya terletak pada verifikasi data fisik dan data yuridis. Pada perkara-perkara HGU, masalah sering bermula dari ketidakselarasan antara peta bidang, batas lapangan, riwayat penguasaan, dan dokumen yang dipakai sebagai dasar permohonan atau perpanjangan hak. Ketika verifikasi dilakukan secara terbatas, kemungkinan terjadinya tumpang tindih dengan hak milik, tanah garapan, atau penguasaan masyarakat menjadi sangat besar. Kondisi ini bukan sekadar persoalan teknis pengukuran, melainkan persoalan legalitas keputusan administrasi, karena ketidakcermatan dalam menilai objek tanah dapat berakibat pada cacat prosedur maupun cacat substansi. Penelitian mengenai pengurangan luas objek HGU oleh Badan Pertanahan Nasional memperlihatkan bahwa sengketa dapat berkembang justru karena perbedaan cara membaca luas, batas, dan status penguasaan tanah dalam proses administrasi (Bimantara, 2025). Titik rawan sengketa terletak sejak tahap awal, yakni ketika negara belum sepenuhnya memastikan bahwa objek HGU benar-benar bersih dari konflik, jelas batasnya, dan tidak memotong kepentingan hukum masyarakat yang dapat dibuktikan.

Sengketa HGU juga menjadi rumit karena mempertemukan dua bentuk legitimasi yang berbeda. Pemegang HGU bertumpu pada keputusan negara dan sertifikat sebagai dasar legal-formal. Masyarakat sering mendasarkan klaimnya pada penguasaan nyata, riwayat pemanfaatan, atau hubungan sosial-ekonomis yang telah berlangsung lama. Ketika dua legitimasi ini bertabrakan, penyelesaiannya tidak cukup dilakukan dengan pendekatan administratif yang semata-mata menilai siapa yang memegang dokumen paling lengkap. Negara perlu menilai apakah keputusan pemberian atau perpanjangan HGU sejak awal lahir dari proses yang sah, cermat, dan adil. Jika tidak, maka sengketa HGU berubah dari sekadar perselisihan hak menjadi kritik terhadap cara negara menjalankan kewenangan pertanahan. Titik rawan sengketa dengan masyarakat sesungguhnya terletak pada kegagalan menjembatani legalitas formal dengan realitas penguasaan tanah di lapangan. Kegagalan inilah yang kemudian mendorong lahirnya mediasi, keberatan administratif, bahkan gugatan ke peradilan tata usaha negara.

**Tabel 1. Titik Rawan Sengketa HGU Dengan Masyarakat**

Aspek	Kedudukan hukum HGU	Titik rawan sengketa	Implikasi hukum
Dasar pemberian hak	HGU diberikan atas tanah yang dikuasai negara untuk usaha tertentu	Tanah yang dimohonkan ternyata telah dikuasai atau dimanfaatkan masyarakat	Potensi cacat administratif dan keberatan dari pihak terdampak
Objek tanah	Harus jelas batas, luas, dan statusnya	Data fisik dan data	Timbul tumpang tindih klaim dan

		yuridis tidak sinkron	sengketa legalitas keputusan
Prosedur administrasi	Harus taat peraturan dan asas kecermatan	Pemeriksaan lapangan tidak memadai	Keputusan rentan digugat
Keterbukaan proses	Semestinya memberi kepastian dan perlindungan bagi pihak terdampak	Masyarakat tidak mengetahui proses sejak awal	Sengketa muncul setelah hak terbit
Perpanjangan/pembaruan	Harus menilai kembali keadaan objek dan penggunaan tanah	Formalitas administrasi mengabaikan perubahan kondisi sosial di lapangan	Konflik lama berulang dalam bentuk baru

Sumber: diolah dari UUPA, PP Nomor 18 Tahun 2021, Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa kedudukan HGU dalam hukum tanah nasional memang sah dan diperlukan untuk menopang kegiatan usaha skala besar, tetapi pelaksanaannya tidak boleh dipisahkan dari kewajiban negara melindungi masyarakat atas tanah. Sengketa muncul terutama ketika negara menjalankan kewenangannya secara formalistis: cukup dengan dokumen, tetapi kurang dengan pemeriksaan sosial dan faktual. Karena itu, titik rawan HGU dengan masyarakat sesungguhnya bukan berada pada eksistensi HGU itu sendiri, melainkan pada proses administratif yang tidak sepenuhnya menjamin kecermatan, keterbukaan, dan pengakuan atas kenyataan penguasaan tanah di lapangan.

#### **Perlindungan Hukum Preventif bagi Masyarakat atas Tanah dalam Sengketa HGU**

Perlindungan hukum preventif dalam sengketa Hak Guna Usaha (HGU) harus dipahami sebagai seluruh rangkaian tindakan hukum dan administratif yang dirancang untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak masyarakat sebelum keputusan pertanahan diterbitkan atau dilaksanakan. Pendekatan preventif ini memiliki dasar yang kuat karena HGU bukan hak yang berdiri di ruang kosong, melainkan hak yang diberikan oleh negara atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk tujuan usaha tertentu, dengan syarat bahwa pemberiannya tetap tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan, fungsi sosial tanah, dan tata kelola administrasi pertanahan yang sah. Perlindungan preventif seharusnya mulai bekerja sejak tahap permohonan, pemeriksaan tanah, penetapan objek, sampai penerbitan keputusan, sehingga masyarakat tidak ditempatkan dalam posisi menunggu sampai kerugian benar-benar terjadi baru kemudian menempuh upaya keberatan atau gugatan (Fernanda, 2025).

Pada sengketa HGU, sifat preventif sangat penting karena konflik pertanahan pada umumnya tidak lahir secara mendadak. Sengketa biasanya tumbuh dari kekeliruan membaca status tanah, pengabaian riwayat penguasaan, ketidaktepatan penetapan batas, atau tertutupnya proses administrasi yang seharusnya dapat diuji sejak awal. Jika tahap awal ini dijalankan secara cermat, banyak sengketa dapat dicegah sebelum berubah menjadi konflik terbuka antara masyarakat dan pemegang HGU. Perlindungan preventif tidak boleh dianggap sebagai pelengkap administratif belaka, melainkan sebagai inti dari kewajiban negara untuk menjamin bahwa tindakan pemberian atau perpanjangan HGU tidak menimbulkan kerugian hukum bagi pihak yang terdampak (Harsono, 2007). Temuan mengenai pencegahan sengketa oleh Kantor Pertanahan menunjukkan bahwa efektivitas perlindungan sangat ditentukan oleh kemampuan lembaga pertanahan membaca potensi konflik sejak dini, bukan semata-mata oleh kesiapan menyelesaikan perkara setelah sengketa pecah.

Secara lebih konkret, perlindungan hukum preventif bagi masyarakat dalam perkara HGU setidaknya dapat dibaca melalui tiga lapis tindakan (Indroharto, 2002), yaitu:

- 1) Penertiban data pertanahan mengharuskan pejabat yang berwenang memastikan bahwa tanah yang akan diberikan dengan HGU benar-benar jelas statusnya, bersih dari tumpang tindih, dan telah diperiksa baik dari sisi data fisik maupun data yuridis. Banyak sengketa justru berakar pada objek tanah yang sejak semula tidak sepenuhnya terang: batasnya kabur, riwayat penguasaannya belum tuntas, atau terdapat penggarapan masyarakat yang tidak dipertimbangkan secara layak. Pada tahap inilah prinsip kecermatan administrasi seharusnya bekerja paling kuat. Pemeriksaan tanah tidak cukup dilakukan secara formal dengan meneliti berkas permohonan, melainkan juga harus memotret keadaan lapangan, riwayat penggunaan, serta kemungkinan adanya benturan dengan kepentingan masyarakat.
- 2) Dalam banyak sengketa pertanahan, masyarakat baru mengetahui adanya pemberian atau perpanjangan HGU ketika keputusan telah terbit dan penguasaan fisik mulai dilakukan. Pola semacam ini menunjukkan bahwa proses administratif berjalan terlalu tertutup dan kurang memberi ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan keberatan sebelum kerugian aktual timbul. Padahal, dari sudut hukum administrasi, keputusan yang berdampak langsung terhadap warga seharusnya disusun dengan kehati-hatian, transparansi, dan kesempatan yang wajar bagi pihak terdampak untuk didengar. Keterbukaan dalam perkara HGU memiliki arti strategis karena masyarakat sering menjadi pihak yang paling mengetahui sejarah penguasaan tanah di lapangan. Ketika suara mereka tidak masuk dalam proses penetapan hak, keputusan yang lahir memang bisa tampak tertib di atas kertas, tetapi rapuh dari segi legitimasi sosial dan mudah digugat dari sudut keadilan prosedural.
- 3) Perlindungan preventif juga menuntut adanya kanal penyelesaian dini yang mudah diakses, terutama melalui pengaduan administratif dan mediasi di lingkungan pertanahan. Peran BPN atau Kantor Pertanahan sebagai mediator menjadi relevan karena banyak sengketa tanah, termasuk yang beririsan dengan HGU, sebenarnya masih dapat diselesaikan sebelum berkembang menjadi perkara pengadilan. Penelitian Kurniati dan Fakhriah menempatkan BPN sebagai mediator yang membantu para pihak mencari kemungkinan penyelesaian tanpa memaksakan putusan, sedangkan penelitian Rizaldi dkk. menunjukkan bahwa pada sengketa tumpang tindih antara HGU dan hak milik, mediasi dapat menjadi jalan yang lebih adaptif karena mempertemukan kepentingan hukum dan kepentingan faktual para pihak. Nilai mediasi terletak pada kemampuannya menahan eskalasi konflik serta membuka ruang klarifikasi atas data, batas, dan dasar klaim sebelum sengketa membesar.

Namun, efektivitas perlindungan preventif tidak cukup diukur dari tersedianya prosedur. Yang lebih menentukan justru adalah apakah prosedur itu dijalankan dengan keberpihakan pada keadilan dan ketelitian substansial. Pengalaman praktik pertanahan memperlihatkan bahwa mediasi dapat berubah menjadi formalitas, pengumuman dapat dilakukan tanpa benar-benar menjangkau masyarakat, dan pemeriksaan tanah dapat berakhir sebagai verifikasi dokumen semata. Akibatnya, perlindungan preventif yang secara normatif tampak lengkap tidak selalu menghasilkan pencegahan sengketa yang nyata (Maharani, P. I., & Fidiyani, 2026). Di titik ini, persoalannya bukan lagi kekurangan aturan, melainkan lemahnya implementasi. Pembinaan preventif harus diarahkan pada kualitas pelaksanaan: akurasi data, kedalaman pemeriksaan lapangan, keterbukaan informasi, serta kemampuan pejabat pertanahan membaca gejala konflik sebelum hak diterbitkan.

**Tabel 2. Instrumen Perlindungan Preventif Dalam Sengketa HGU**

<b>Instrumen preventif</b>	<b>Bentuk pelaksanaan</b>	<b>Tujuan hukum</b>	<b>Risiko jika diabaikan</b>
Verifikasi data fisik dan yuridis	Pemeriksaan batas, luas, riwayat penguasaan, dan kesesuaian dokumen	Menjamin objek HGU jelas dan bebas dari tumpang tindih	HGU terbit di atas tanah bermasalah

Keterbukaan prosedur	Penyampaian informasi dan kesempatan bagi pihak terdampak untuk mengetahui proses	Menjamin keadilan prosedural dan mencegah keberatan terlambat	Masyarakat baru mengetahui setelah hak terbit
Partisipasi masyarakat	Penerimaan keberatan, klarifikasi fakta lapangan, dan pengumpulan keterangan	Menghadirkan kondisi sosial nyata ke dalam proses administrasi	Keputusan formal tidak sesuai realitas lapangan
Pengaduan administratif dan mediasi	Fasilitasi penyelesaian awal oleh Kantor Pertanahan/BPN	Menahan eskalasi sengketa dan mencari solusi sebelum litigasi	Konflik cepat membesar dan berujung ke pengadilan

Sumber: diolah dari UUPA, PP Nomor 18 Tahun 2021, Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021

Dari uraian di atas, terlihat bahwa perlindungan hukum preventif bagi masyarakat dalam sengketa HGU seharusnya bekerja jauh sebelum masyarakat memasuki ruang sengketa. Pencegahan yang baik bukan sekadar mengurangi jumlah perkara, melainkan menjaga agar keputusan administrasi pertanahan sejak awal lahir dari proses yang akurat, terbuka, dan adil. Jika perlindungan preventif dijalankan secara sungguh-sungguh, HGU tetap dapat berfungsi sebagai instrumen usaha yang sah tanpa harus mengorbankan hak dan kepentingan masyarakat atas tanah. Sebaliknya, apabila tahap preventif dibiarkan lemah, maka sengketa hampir selalu bergeser ke bentuk represif, baik melalui mediasi ulang, keberatan administratif, maupun gugatan di PTUN.

### **Peran PTUN dalam Menyelesaikan Sengketa HGU yang Merugikan Masyarakat**

Peradilan Tata Usaha Negara memegang posisi penting dalam sengketa Hak Guna Usaha (HGU) yang merugikan masyarakat karena forum inilah yang diberi kewenangan untuk menguji sah atau tidaknya keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi. Sengketa kerap tidak berhenti pada persoalan penguasaan fisik tanah, tetapi berkembang menjadi persoalan legalitas keputusan pejabat yang menerbitkan, memperpanjang, memperbarui, mengurangi, atau membatalkan hak atas tanah. Ketika kerugian masyarakat bersumber dari keputusan administratif semacam itu, PTUN menjadi jalur yang relevan karena objek yang diuji bukan semata-mata hubungan perdata antarwarga, melainkan tindakan pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum bagi pihak yang terdampak. Dasar kelembagaan dan kewenangan tersebut bertumpu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya, terutama Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (Mahardika, 2026).

Arti penting PTUN terletak pada fungsinya sebagai pengawas yudisial terhadap penggunaan kewenangan pemerintahan. Pemberian atau perpanjangan HGU pada dasarnya merupakan hasil tindakan administratif yang lahir dari kewenangan negara atas tanah. Setiap keputusan mengenai HGU harus dapat diuji dari segi kewenangan pejabat, kepatuhan terhadap prosedur, serta kesesuaian substansinya dengan hukum. PTUN bekerja bukan hanya sebagai “tempat menggugat”, melainkan sebagai instrumen pengendali agar administrasi pertanahan tidak berjalan secara sewenang-wenang, formalistis, atau mengabaikan hak masyarakat. Fungsi ini menjadi sangat relevan sebab tanah yang dijadikan objek hak sering kali bersinggungan dengan riwayat penguasaan, penggarapan, atau pemanfaatan oleh masyarakat yang tidak selalu tampak utuh dalam dokumen permohonan. Perlu ditegaskan bahwa tidak setiap sengketa tanah otomatis menjadi kewenangan PTUN. Pembeda utamanya terletak pada apa yang disengketakan (Rahmi, M. A. N., & Aminah, 2024). Jika yang dipersoalkan adalah keabsahan keputusan administrasi pertanahan, misalnya surat keputusan pemberian HGU, keputusan perpanjangan HGU, atau tindakan pejabat pertanahan yang melahirkan akibat hukum tertentu,

maka sengketa itu bergerak dalam ranah PTUN. Sebaliknya, jika yang dipersoalkan terutama adalah siapa pemilik materiil tanah, hubungan waris, atau sengketa keperdataan murni tanpa menggugat keputusan pejabat, maka forum lain dapat lebih tepat. Perbedaan ini penting karena banyak perkara pertanahan gagal memperoleh penyelesaian yang efektif justru karena sejak awal salah merumuskan objek sengketa.

Peran PTUN dapat dilihat sedikitnya melalui empat ranah (Rambe, N., & Khalid, 2025), yaitu

- 1) Ranah pengujian legalitas keputusan. PTUN memeriksa apakah keputusan pertanahan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, dalam bentuk yang benar, dan terhadap objek yang memang dapat dibebani hak.
- 2) Ranah pengujian prosedur. Pengadilan menilai apakah sebelum HGU diterbitkan atau diperpanjang telah dilakukan pemeriksaan yang layak atas data fisik dan data yuridis tanah.
- 3) Ranah pengujian substansi. Hakim menguji apakah isi keputusan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- 4) Ranah koreksi administratif. Putusan PTUN dapat membatalkan keputusan yang cacat sehingga menjadi dasar bagi pemulihan administrasi pertanahan. Keempat ranah ini memperlihatkan bahwa PTUN bukan sekadar forum pasif, melainkan penjaga agar kewenangan pertanahan digunakan secara bertanggung jawab.

Yang menarik dalam perkara HGU ialah bahwa hakim PTUN tidak hanya melihat keberadaan sertipikat atau surat keputusan sebagai fakta final. Hakim menilai bagaimana keputusan itu lahir. Pertanyaan hukumnya bukan sekadar “apakah ada surat keputusan”, melainkan “apakah surat keputusan itu lahir dari proses yang sah, cermat, dan adil”. Di sinilah peran PTUN menjadi menentukan. Pada perkara yang dibahas Febrianasari, Koeswahyono, dan Supriyadi, sengketa mengenai pengurangan luas objek HGU menunjukkan bahwa keputusan BPN dapat menjadi objek pembatalan ketika menimbulkan persoalan hukum yang serius. Sementara itu, kajian Rambe dan Khalid terhadap Putusan PTUN Nomor 118/G/2023/PTUN.MDN memperlihatkan bahwa pertimbangan hakim dalam perkara sertifikat HGU bergerak pada penilaian terhadap dasar penerbitan keputusan dan kecermatan administrasi yang melatarbelakanginya. Artinya, PTUN tidak berhenti pada dokumen permukaan, tetapi masuk ke kualitas tindakan pemerintahan yang melahirkan dokumen tersebut (Rofy, 2025).

PTUN juga penting karena membuka ruang bagi warga untuk diperlakukan sebagai subjek hukum yang memiliki kepentingan yang dilindungi, bukan sekadar pihak yang terdampak secara sosial. Ketika masyarakat dapat menunjukkan adanya hubungan nyata antara keputusan HGU dengan kerugian yang mereka alami, PTUN menjadi sarana untuk mengubah keluhan sosial menjadi klaim hukum yang dapat diuji. Hal ini sangat penting dalam sengketa agraria, sebab masyarakat sering kali berada pada posisi yang lemah jika dibandingkan dengan pemegang HGU yang telah memegang dokumen formal dan akses administratif yang lebih kuat. Melalui PTUN, ketimpangan itu setidaknya dapat diimbangi dengan forum yang mewajibkan pejabat mempertanggungjawabkan dasar hukum keputusannya di hadapan hakim. PTUN berfungsi sebagai jembatan antara perlindungan hak warga dan akuntabilitas birokrasi pertanahan. Meski demikian, harus diakui bahwa membuktikan perkara HGU di PTUN bukan pekerjaan sederhana. Sengketa HGU hampir selalu melibatkan berlapis-lapis dokumen: peta bidang, surat ukur, riwayat pendaftaran, keputusan pemberian hak, data penggunaan tanah, hingga bukti penguasaan faktual masyarakat. Kompleksitas itu membuat kualitas alat bukti menjadi sangat menentukan. Pentingnya alat bukti administratif seperti gambar situasi untuk mengungkap cacat prosedur dalam penerbitan sertipikat tanah (Santoso, 2012). Logika pembuktian semacam ini relevan pula pada perkara HGU, karena ketelitian membaca dokumen teknis pertanahan sering menjadi pembeda antara keputusan yang dipertahankan dan keputusan yang dibatalkan. Peran PTUN dalam sengketa HGU tidak dapat dipisahkan dari kemampuan pengadilan menilai hubungan antara bukti administratif dan kondisi lapangan yang sesungguhnya.

Peran PTUN juga dibaca dalam kaitannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas kepastian hukum, kecermatan, keterbukaan, dan larangan penyalahgunaan wewenang bukan sekadar formula teoritis. Asas-asas itu menjadi ukuran konkret untuk menilai apakah negara telah menggunakan kewenangan pertanahannya secara patut. Ketika HGU diberikan tanpa pemeriksaan lapangan yang memadai, ketika data fisik dan data yuridis tidak disinkronkan, atau ketika pihak yang terdampak tidak pernah memperoleh kesempatan yang wajar untuk mengetahui proses yang berjalan, maka sengketa tidak lagi sebatas benturan klaim tanah, tetapi telah masuk ke persoalan cacat administrasi. PTUN memiliki otoritas untuk menilai cacat tersebut dan, bila perlu, membatalkan keputusan yang lahir dari prosedur yang tidak memenuhi standar pemerintahan yang baik. Namun, signifikansi PTUN dalam sengketa HGU tidak berarti bahwa lembaga ini dapat menyelesaikan seluruh dimensi konflik agraria sekaligus. Ada batas-batas yang harus dilihat secara realistis. PTUN bekerja pada legalitas keputusan administrasi; ia bukan forum yang secara otomatis menyelesaikan seluruh aspek sosial, ekonomi, dan historis dari konflik tanah. Karena itu, kemenangan masyarakat di PTUN belum selalu identik dengan selesainya persoalan di lapangan. Sertipikat *overlapping* memperlihatkan bahwa sesudah putusan PTUN dijatuhkan, masih terdapat persoalan tindak lanjut oleh Kantor Pertanahan. Ketika putusan yang membatalkan suatu keputusan BPN tidak serta-merta mudah dilaksanakan karena objek tanah di lapangan telah diduduki warga. Fakta ini menunjukkan bahwa peran PTUN sangat penting, tetapi efektivitas akhirnya tetap bergantung pada tindak lanjut administratif pascaputusan.

Putusan PTUN dalam sengketa HGU mempunyai efek yang lebih luas daripada sekadar menyelesaikan perkara individual. Putusan tersebut membentuk standar perilaku bagi pejabat pertanahan. Ketika pengadilan secara konsisten menegur atau membatalkan keputusan yang lahir dari proses yang tidak cermat, pesan hukumnya jelas: tata kelola pertanahan tidak boleh dibangun hanya di atas formalitas dokumen. Fungsi ini menjadikan PTUN sebagai salah satu mekanisme pembentuk disiplin administratif di bidang agraria. Walaupun PTUN bekerja setelah sengketa muncul, keberadaan dan arah putusannya mempunyai nilai preventif tidak langsung, karena memaksa birokrasi pertanahan memperhitungkan risiko hukum dari setiap keputusan yang diterbitkan. Apabila dirumuskan secara lebih sistematis, kontribusi PTUN dalam menyelesaikan sengketa HGU yang merugikan masyarakat setidaknya tampak pada tiga tingkat. Pada tingkat korektif, PTUN membatalkan atau menguji keputusan yang cacat. Pada tingkat protektif, PTUN menyediakan sarana hukum bagi masyarakat untuk menantang tindakan pemerintahan yang merugikan. Pada tingkat normatif, PTUN memperkuat prinsip bahwa kewenangan negara di bidang pertanahan selalu tunduk pada hukum dan dapat dipertanggungjawabkan. Tiga tingkat ini menegaskan bahwa PTUN bukan pelengkap dalam sengketa HGU, melainkan bagian inti dari mekanisme negara hukum.

#### **Arah Penguatan Perlindungan Hukum Masyarakat dalam Sengketa HGU**

Arah penguatan perlindungan hukum masyarakat dalam sengketa Hak Guna Usaha (HGU) tidak dapat dibatasi pada anjuran normatif agar negara “lebih hati-hati” dalam menerbitkan hak atas tanah. Pada kerangka hukum agraria dan hukum administrasi negara, penguatan itu harus dibaca sebagai pembenahan menyeluruh terhadap cara kewenangan pertanahan dijalankan, mulai dari tahap penetapan hak, pengelolaan data, keterlibatan masyarakat, penyelesaian sengketa, sampai pelaksanaan putusan. Kebutuhan ini menjadi semakin penting karena UUPA menempatkan tanah dalam rezim penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedangkan PP Nomor 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021 memberi kerangka operasional baru mengenai hak atas tanah dan tata cara penetapannya. Penguatan perlindungan hukum masyarakat bukanlah agenda tambahan di luar hukum pertanahan, melainkan konsekuensi langsung dari desain hukum agraria nasional itu sendiri (Siahaan, 2004).

Problem utama sesungguhnya terletak pada jarak antara norma dan praktik. Di tingkat peraturan, perangkat hukumnya telah tersedia. Akan tetapi, pada tingkat implementasi masih

ditemukan objek tanah yang belum sepenuhnya bersih, data fisik dan data yuridis yang tidak sinkron, proses yang kurang terbuka, serta mekanisme penyelesaian yang belum sepenuhnya memulihkan posisi masyarakat. Karena itu, arah penguatan yang diperlukan bukan hanya memperbanyak aturan, melainkan memperbaiki kualitas tindakan administrasi pertanahan agar keputusan mengenai HGU sejak awal lahir dari prosedur yang akurat, transparan, dan dapat diuji. Strategi pencegahan yang efektif justru bergantung pada koordinasi antarlembaga, identifikasi potensi konflik, dan kerja administratif yang berkelanjutan, bukan semata pada respons setelah sengketa membesar.

**Tabel 3. Arah Penguatan Perlindungan Hukum Masyarakat Dalam Sengketa HGU**

<b>Arah penguatan</b>	<b>Masalah yang dihadapi saat ini</b>	<b>Fokus pembenahan</b>	<b>Dampak yang diharapkan</b>
Pra-penetapan HGU	Data fisik dan yuridis belum selalu sinkron; kualitas kontrol data belum memadai	Verifikasi objek tanah, riwayat penguasaan, dan kualitas data geospasial	Mengurangi potensi tumpang tindih dan cacat administrasi
Keterbukaan prosedur	Masyarakat sering terlambat mengetahui proses pemberian/perpanjangan HGU	Transparansi informasi dan ruang keberatan yang nyata	Meningkatkan keadilan prosedural dan legitimasi keputusan
Mediasi pertanahan	Mediasi sering formalistis dan posisi para pihak tidak seimbang	Penguatan peran mediator, akses dokumen, dan model mediasi berbasis data	Sengketa dapat diselesaikan lebih dini dan lebih adil
Digitalisasi penyelesaian	Dokumentasi dan akses penyelesaian belum merata	Penggunaan mediasi elektronik dan layanan digital pertanahan	Proses lebih cepat, terdokumentasi, dan mudah diawasi
PTUN dan pascaputusan	Putusan belum selalu diikuti pemulihan administratif yang efektif	Integrasi pembatalan keputusan dengan koreksi data dan pemulihan hak	Perlindungan represif menjadi nyata, tidak berhenti pada amar putusan
Orientasi substantif	Perlindungan masih dominan formal-administratif	Pengakuan atas fakta penguasaan dan keterkaitan nyata masyarakat dengan tanah	Kepastian hukum berjalan seiring dengan keadilan agraria

Tabel tersebut menunjukkan bahwa penguatan perlindungan hukum masyarakat tidak dapat diserahkan pada satu instrumen tunggal. Mensyaratkan perbaikan simultan pada tahap pencegahan, penyelesaian, dan pemulihan, dengan titik tekan yang berbeda-beda tetapi saling terhubung (Suputra, I. G. K. R., Sudiarmaka, K., & Setianto, 2023).

Arah pertama yang paling mendasar adalah penguatan tahap pra-penetapan HGU. Pada tahap ini, hukum harus bekerja melalui verifikasi yang lebih ketat terhadap status tanah, riwayat penguasaan, penggunaan aktual, serta batas-batas bidang yang akan dibebani HGU. Pemeriksaan semacam ini tidak boleh dipahami sebagai urusan teknis pengukuran belaka, sebab kekeliruan pada tahap awal akan berpengaruh langsung terhadap sah atau tidaknya keputusan pertanahan. Kelemahan kontrol kualitas data geospasial bidang tanah yang belum terintegrasi secara spesifik dalam regulasi, penguatan perlindungan hukum masyarakat harus dimulai dengan meningkatkan mutu data yang menjadi dasar keputusan.

Arah kedua adalah penguatan keterbukaan prosedur dan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari keabsahan administrasi, bukan sekadar formalitas. Sengketa HGU sering berkembang karena masyarakat baru mengetahui adanya pemberian atau perpanjangan hak ketika keputusan sudah terbit dan akibatnya mulai dirasakan. Situasi ini menunjukkan bahwa keterlibatan publik belum diposisikan sebagai unsur substantif dalam perlindungan hukum. Padahal, dari sudut hukum administrasi, keputusan yang menyentuh ruang hidup masyarakat seharusnya dibangun di atas informasi yang terbuka dan kesempatan yang nyata bagi pihak terdampak untuk mengetahui, mengklarifikasi, dan menyampaikan keberatan. Penguatan pada titik ini penting karena masyarakat sering justru merupakan sumber informasi paling otentik mengenai riwayat penguasaan tanah, penggunaan turun-temurun, atau potensi konflik yang tidak sepenuhnya tercatat dalam dokumen resmi.

Arah ketiga menyangkut penguatan mekanisme penyelesaian dini melalui mediasi pertanahan. Peran BPN atau Kantor Pertanahan tidak cukup dipahami sebagai fasilitator administratif yang bersifat pasif. BPN memiliki posisi sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah pasca Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2016, sedangkan mediasi dalam sengketa tumpang tindih antara HGU dan hak milik dapat diarahkan pada beberapa pilihan penyelesaian, termasuk ganti rugi, penataan penguasaan, atau bentuk penyelesaian lain yang lebih proporsional. Ini berarti penguatan perlindungan hukum masyarakat harus mendorong mediasi yang berbasis data, aktif, dan substantif, bukan mediasi yang hanya berfungsi mempertemukan para pihak tanpa menyentuh akar masalah. Pada perkara HGU, mediator harus berani membuka dokumen, mengklarifikasi batas, dan menimbang ketidakseimbangan posisi antara masyarakat dan pemegang hak. Penguatan mediasi perlu menyesuaikan diri dengan perkembangan tata kelola layanan pertanahan. Transformasi digital dapat memperluas akses, mempercepat komunikasi, dan memperbaiki dokumentasi penyelesaian sengketa. Bagi perkara HGU yang sering melibatkan lokasi luas, pihak yang tersebar, dan dokumen yang banyak, pendekatan digital bukan semata perkara modernisasi teknis, melainkan bagian dari perluasan akses keadilan. Tentu, digitalisasi tidak dapat menggantikan kebutuhan pemeriksaan lapangan, tetapi ia dapat memperkuat transparansi proses, akuntabilitas administrasi, dan jejak dokumenter dari setiap tahapan penyelesaian.

Arah keempat adalah penguatan perlindungan represif melalui PTUN dan tindak lanjut pascaputusan. Pengalaman pada perkara sertipikat tumpang tindih menunjukkan bahwa putusan pengadilan belum selalu berujung pada pemulihan yang cepat apabila tindak lanjut administratif dari kantor pertanahan berjalan lambat atau tidak konsisten. Di sini letak persoalan penting yang sering luput dari pembahasan: perlindungan hukum tidak selesai pada saat gugatan dimenangkan. Dalam sengketa HGU, pembatalan keputusan, penyesuaian data, koreksi pendaftaran, dan pemulihan kedudukan hukum masyarakat harus diposisikan sebagai satu rangkaian yang utuh. Kajian Notarius pada 2024 dan memperlihatkan bahwa perlindungan hukum pada perkara pertanahan yang tumpang tindih bertumpu baik pada mekanisme preventif maupun represif, termasuk keterlibatan PTUN, pejabat pertanahan, dan perangkat administrasi lain setelah putusan diucapkan.

Arah kelima, yang bersifat lebih konseptual tetapi sangat menentukan, adalah pergeseran orientasi dari perlindungan formal ke perlindungan substantif. Masyarakat sering berada pada posisi yang lemah karena tidak selalu memiliki dokumen formal yang lengkap, meskipun mereka mempunyai penguasaan nyata atau hubungan historis yang kuat dengan tanah yang disengketakan. Jika hukum pertanahan hanya mengutamakan bukti formal tanpa mengakomodasi realitas penguasaan, maka perlindungan hukum akan cenderung lebih mudah dinikmati oleh pihak yang paling tertib secara administratif, bukan oleh pihak yang paling patut dilindungi. Arah penguatan perlindungan hukum masyarakat dalam sengketa HGU harus membuka ruang penilaian yang lebih serius terhadap fakta lapangan, riwayat penggunaan tanah, dan kepentingan hidup masyarakat.

Pada akhirnya, arah penguatan perlindungan hukum masyarakat dalam sengketa HGU harus diletakkan dalam satu prinsip dasar: setiap kewenangan pertanahan yang dijalankan negara wajib dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, secara administratif, dan secara sosial. HGU memang diperlukan sebagai instrumen pembangunan dan kegiatan usaha, tetapi fungsi itu tidak dapat dijalankan dengan mengorbankan hak masyarakat atas tanah (Wibowo, H. Y., 2024). Agenda penguatan yang paling tepat bukan memilih antara kepastian hukum atau keadilan, melainkan membangun tata kelola pertanahan yang memungkinkan keduanya berjalan bersama. Ketika data diperbaiki, prosedur dibuka, mediasi diperkuat, PTUN dioptimalkan, dan pelaksanaan putusan dipastikan, perlindungan hukum masyarakat tidak lagi berhenti sebagai konsep normatif, melainkan hadir sebagai praktik hukum yang konkret.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum masyarakat atas tanah dalam sengketa Hak Guna Usaha pada dasarnya telah memiliki landasan normatif yang cukup kuat dalam hukum agraria dan hukum administrasi negara, namun pelaksanaannya belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum dan keadilan karena masih ditemukan ketidakcermatan verifikasi data fisik dan data yuridis, lemahnya keterbukaan prosedur, terbatasnya partisipasi masyarakat, serta belum efektifnya pemulihan hak setelah sengketa terjadi. Perlindungan hukum harus dipahami dalam dua bentuk yang saling melengkapi, yaitu perlindungan preventif melalui penertiban administrasi pertanahan, verifikasi status tanah, keterbukaan informasi, dan mediasi sejak dini, serta perlindungan represif melalui mekanisme penyelesaian sengketa, khususnya melalui Peradilan Tata Usaha Negara. PTUN berperan penting sebagai sarana kontrol yudisial terhadap keputusan administrasi pertanahan yang berkaitan dengan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan HGU, karena melalui forum ini legalitas kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan dapat diuji berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

## REFERENSI

- Amrin, R. N. (2023). Urgensi penyelesaian kasus pertanahan melalui mediasi elektronik dalam era disrupsi. *Jurnal Pertanahan*, 13(1), 1–16. <https://doi.org/https://doi.org/10.53686/jp.v13i1.188>
- Apriliastuti, D., & Handayani, S. W. (2025). Aspek yuridis pengaturan Hak Guna Usaha dalam pembangunan ibu kota negara: Analisis terhadap regulasi dan dampak sosial. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria*, 5(1), 18–33. <https://doi.org/https://doi.org/10.23920/litra.v5i1.2416>
- Azmi, A. U., & Aminah, A. (2024). Penyelesaian sengketa tanah terhadap sertipikat overlapping pada Putusan PTUN Batang No. 044/G/2014/PTUN.Smg. *Notarius*, 17(2), 1069–1087. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v17i2.57753>
- Bimantara, A. (2025). Politik hukum pertanahan dalam upaya penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia. *Jurnal Cahaya Hukum Nusantara*, 1(1), 1–10.
- Febrianasari, W., Koeswahyono, I., & Supriyadi, S. (2021). Masalah pengurangan luas objek Hak Guna Usaha oleh Badan Pertanahan Nasional yang diajukan permohonan perpanjangan oleh PT. Sumber Sari Petung Kabupaten Kediri (Studi kasus putusan PTUN Nomor: 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT). *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(1), 37–46. <https://doi.org/https://doi.org/10.32503/mizan.v10i1.1498>
- Fernanda, G. A. (2025). Perlindungan Hukum Kepada Pemilik Tanah Dalam Kasus Sengketa Perbatasan Tanah di Perkotaan. *Vidhisastya: Journal for Legalscholars*, 2(4), 230–247.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. Bina Ilmu.
- Harsono, B. (2007). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djembatan.
- Indroharto. (2002). *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara*.

Pustaka Sinar Harapan.

- Kurniati, N., & Fakhriah, E. L. (2017). BPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah di Indonesia pasca Perkaban No. 11 Tahun 2016. *Sosiohumaniora*, 19(2), 95–105. <https://doi.org/https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v19i2.11999>
- Maharani, P. I., & Fidiyani, R. (2026). *Comparison of Abandoned Land Utilization to Empower Vulnerable Communities in Obtaining Legal Justice*. 12(3), 1509–1536.
- Mahardika, D. I. (2026). Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. *Notary Law Journal*, 5(1), 25–34.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum*. Kencana.
- Parihah, V. S. (2022). Penyelesaian sengketa tanah dengan Hak Guna Usaha dalam penertiban tanah terlantar. *Administrative Law and Governance Journal*, 5(3), 205–215. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/alj.v5i3.205-215>
- Rahmi, M. A. N., & Aminah, A. (2024). Perlindungan hukum pemilik sertipikat hak atas tanah terdahulu yang overlapping (Studi kasus pada Putusan PTUN No.67/G/2017/PTUN.SMG). *Notarius*, 17(2), 841–856. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v17i2.53836>
- Rambe, N., & Khalid, K. (2025). Analisis putusan Pengadilan Tata Usaha Negara No. 118/G/2023/PTUN.MDN terhadap sertifikat Hak Guna Usaha perspektif siyasah qada'iyah. *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(2), 282–295. <https://doi.org/https://doi.org/10.24269/lj.v9i2.11505>
- Rizaldi, M., Mujiburohman, D. A., & Pujiriyani, D. W. (2023). Mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa tumpang tindih tanah antara Hak Guna Usaha dan hak milik. *Widya Bhumi*, 3(2), 137–151. <https://doi.org/https://doi.org/10.31292/wb.v3i2.62>
- Rofy, A. M. (2025). *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Guna Usaha (Hgu) Dalam Konflik Pertanahan Menurut Hukum Di Indonesia*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Sa'adah, K., Saputra, R., & Fitriana, D. (2025). Perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat tanah yang tumpang tindih (overlapping) dalam program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *Jurnal Hukum Sasana*, 11(1), 149–169. <https://doi.org/https://doi.org/10.31599/sasana.v11i1.3807>
- Sa'Adah, W. N., & Franciska, W. (2026). Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Guna Usaha yang Bersengketa dengan masyarakat Terkait Penguasaan Sebagian Fisik Tanah Berdasarkan Surat Sporadik. *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah*, 5(3), 1823–1838.
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana.
- Siahaan, N. H. T. (2004). *Hukum lingkungan dan ekologi pembangunan*. Erlangga.
- Suputra, I. G. K. R., Sudiatmaka, K., & Setianto, M. J. (2023). Peran Kantor Pertanahan dalam pencegahan sengketa dan konflik pertanahan di Kabupaten Buleleng. *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis*, 3(4), 66–78.
- Wibowo, H. Y., D. (2024). Implementasi data geospasial bidang tanah dalam standar administrasi pertanahan. *Jurnal Pertanahan*, 14(2), 174–185. <https://doi.org/https://doi.org/10.53686/jp.v14i2.230>